Rekenkamercommissie Brunssum

Rekenkamerbrief

Een goed begin: het halve werk III

Deel 1: Een vervolgonderzoek naar de tijdigheid en relevantie van bijsturings- en verantwoordingsinformatie.

Deel 2: Een advies met betrekking tot het operationaliseren van de (concept) strategische visie 2012-2025

Gemeente Brunssum

Onderzoeksteam

Onderzoeker/projectleider:	**J.M.P. Essers MBA (projectleider)**
Referent:	**RKC Brunssum**
Datum:	**22 oktober 2012**

Inhoudsopgave

1. Aanleiding 2

Deel 1: Vervolgonderzoek

2. Belangrijkste aanbevelingen uit het rapport 2008 3
2.1. Beeld op hoofdlijnen 4
2.1.1. De programmabegroting 4
2.1.1.1. Algemene conclusies programmabegroting 2012 10
2.1.2. Projecten 11
2.1.3. De programmarapportages 11
2.1.3.1. Algemene conclusies 2e programmarapportage 2011 12
2.1.4. Beantwoording artikel 43 vragen 12
2.1.4.1. Algemene conclusies met betrekking tot art 43 vragen 13
2.2. Oordeel/aanbevelingen 13

Deel 2: Toekomstvisie Brunssum

3. Inleiding 15
3.1. Proces 15
3.2. Uitwerking 16
3.3. Visie op operationaliseren van de strategische visie 17
3.3.1. Transitie 17
3.3.2. Van statisch naar dynamisch 17
3.3.3. De beleidscyclus 18
3.4. Aanbevelingen 21

1. Aanleiding

De rekenkamercommissie Brunssum heeft in de eerste helft van 2008 het onderzoeksrapport "Een goed begin: het halve werk" aan de raad aangeboden. Een onderzoek naar de tijdigheid en relevantie van de informatievoorziening van het College van B&W aan de Gemeenteraad.

In het Rekenkamerrapport "Een goed begin: het halve werk" heeft de Rekenkamercommissie Brunssum een aantal aanbevelingen gedaan ten aanzien van de tijdigheid en relevantie van bijsturings- en verantwoordingsinformatie. De aanbevelingen hadden betrekking op de programmabegroting, de programmarapportages, de programmarekening 2006 en de tijdigheid van beantwoording van ex. Artikel 43 RvO vragen. Ook zijn aanbevelingen gedaan ten aanzien van projectmanagement.

Het rapport is gepresenteerd aan de raad in juni 2008. Naar aanleiding van het rapport is in maart 2009 op verzoek van de auditcommissie van de gemeente Brunssum het concept protocol actieve en passieve informatieplicht beoordeeld op basis van de aanbevelingen uit het eerder genoemde rapport. Deel 1 van het huidige vervolgonderzoek richt zich op de overige aanbevelingen uit het oorspronkelijke rapport uit 2008. In deel 2 van deze Rekenkamerbrief doet de Rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen over de (concept) toekomstvisie van de gemeente Brunssum en worden de conclusies en aanbevelingen van deel 1 van deze Rekenkamerbrief vervolgens gebruikt om de gemeente Brunssum te adviseren over de wijze waarop de nieuwe (concept) toekomstvisie Brunssum geoperationaliseerd kan worden.

Een Rekenkamerbrief is een publicatie van de Rekenkamercommissie Brunssum waarin zij in een relatief korte tijdspanne, in een relatief klein rapport, diverse aspecten met betrekking tot de effectiviteit en efficiëntie van een bepaald onderwerp aansnijdt zonder dat zij pretendeert helemaal volledig te zijn. Op de inhoud van deze brief heeft geen bestuurlijke hoor- en wederhoor plaatsgevonden (wel een ambtelijke feitencheck). Een Rekenkamerbrief geeft echter wel een wijze van denken aan, die voor een individueel raadslid van de gemeente Brunssum richting kan geven aan de inhoud van zijn/haar controlerende en besluitvormende taak.

DEEL 1: VERVOLGONDERZOEK

2. Belangrijkste aanbevelingen uit het rapport 2008

Ten aanzien van de **programmabegroting** 2007 en 2008 werden de volgende aanbevelingen gedaan.

- Maak duidelijker onderscheid tussen maatschappelijke doelen, instrumenten, interne doelen, randvoorwaarden en uitgangspunten. Instrumenten, interne doelen e.d. zijn dienstbaar aan het bereiken van maatschappelijke doelen, ze zijn een middel daartoe.
- De maatschappelijke doelen dienen zoveel mogelijk SMART geformuleerd te worden d.w.z.: voorzien van indicatoren, uitgangswaarden en streefwaarden.
- Verbeter de samenhang binnen de programmabegroting:
    - Welke maatschappelijke doelen wil de gemeente bereiken
    - Per doel: welke prestaties (producten/diensten/activiteiten) wil zij gaan leveren om het doel te bereiken en
    - Welke kosten zijn aan de prestatie (of: doel) verbonden.
    - Benoem de risico's per programma
    - Maak per programma een overzicht van de vigerende kaders

Ten aanzien van de **programmarapportages** werden de volgende aanbevelingen gedaan.

- Laat de programmarapportage de structuur van de programmabegroting volgen.
- Probeer organisatieaangelegenheden te scheiden van raadsaangelegenheden.
- Hanteer het "SMART" principe organisatiebreed en leg een duidelijke relatie met de budgetten zodat afwijkingen in het realiseren van doelen ook financieel vertaald kunnen worden.
- Probeer samenhang aan te brengen tussen de verschillende onderdelen zodanig dat ten aanzien van een pijler duidelijk wordt wat beoogd wordt en wat daar een bijdrage aan moet gaan leveren, zowel voor wat betreft activiteiten, strategische projecten als budgetten.
- Maak afspraken over het doel van de rapportages, worden ze ingericht als voortgangs- dan wel als afwijkingenrapportage.
- Stel een protocol actieve informatieplicht op.

Ten aanzien van de beantwoording van **art. 43 vragen** werden de volgende aanbevelingen gedaan.

- Optimaliseer het proces van beantwoording om de gestelde termijnen te handhaven. Spreek verantwoordelijken hierop aan.
- Handhaaf de regel dat bij niet tijdige beantwoording de vragensteller hiervan op de hoogte moet worden gesteld.

Hieronder treft u het beeld op hoofdlijnen dat het onderzoek voor deze Rekenkamerbrief opleverde.

2.1. Beeld op hoofdlijnen

De gemeente staat aan de vooravond van een nieuwe strategisch plan (2012-2025). Inmiddels is op interactieve wijze gestart met het opstellen van een strategische visie tot 2025. In het najaar van 2012 zal de visie worden goedgekeurd door de Gemeenteraad. De rekenkamercommissie zal op basis van haar bevindingen een aantal aanbevelingen formuleren ten aanzien van het vertalen van de nieuwe koers in de beleidscyclus zodat de voortgang van beoogde effecten en resultaten op een transparante wijze gevolgd kunnen worden. De huidige programmabegroting 2012 sluit aan bij de vorige begrotingen en is een vertaling van het raadsprogramma 2012 – 2014 en de voorjaarsnota 2012 (en daar waar nodig is de programmabegroting geactualiseerd op basis van recentere ontwikkelingen).

2.1.1. De programmabegroting

De programmabegroting 2012 is voor wat betreft de structuur niet wezenlijk anders dan de in het onderzoek beoordeelde programmabegroting 2007. Er is nog steeds sprake van 5 pijlers, de bestuurlijke pijler, de sociale pijler, de ruimtelijke pijler, de economische pijler en de maatschappelijke pijler. Deze pijlers vormen de programma's in de programmabegroting. De programma's waren een consequente doorvertaling van het raadsprogramma 2006 – 2010 naar collegeprogramma 2006 – 2010 en vervolgens naar programmabegroting. De huidige programmabegroting 2012 is niet meer gebaseerd op het raadsprogramma en collegeprogramma 2006 – 2010 maar op het raadsprogramma 2012 – 2014 en de voorjaarsnota 2011. Qua opzet en indeling is deze programmabegroting op onderdelen aangepast. Aan ieder programma wordt een aantal kengetallen of indicatoren en risico's gekoppeld. Ook in de programmabegroting 2007 was er sprake van het koppelen van risico's aan de programma's, maar toen in de vorm van een zogenaamde vierde "W' vraag, "wat zijn de risico's". In de inleiding van de programmabegroting 2012 wordt een aansturingstructuur toegelicht die gebruikt is bij de inrichting van de programmabegroting. In het voorjaar van 2011 is een bestuurlijk-ambtelijke werkgroep ingericht die met name de opzet van de programmabegroting tegen het licht heeft gehouden. De gemeente is bewust bezig met de omslag van een uitvoerings- en activiteitengerichte begroting naar een beleids- en resultaatgericht begroting. Wel wordt aangegeven dat deze omslag in de begroting 2012 nog niet volledig is gerealiseerd.

Per programma/beleidsveld is een kerndoel benoemd dat wordt vertaald in een visie. Eerst wordt de context en achtergrond beschreven op basis waarvan een aantal thema's op hoofdlijnen worden toegelicht die verder op in de programmabegroting wordt geconcretiseerd. Per beleidsveld zijn de kaderstellende nota's opgenomen en wordt een aantal "W" vragen beantwoord. Met de beantwoording van deze "W"vragen wordt het volgende beoogd.

- Wat willen we bereiken: het maatschappelijke effect of beoogde resultaat.
- Wat gaan we ervoor doen: de concrete prestaties
- Hoe meten wij of het beoogde resultaat is bereikt: bronsystemen/ brondocumenten

- Wat zijn de risico's: de inherente risico's die vertraging/stagnatie van het doel tot gevolg kunnen hebben

Daarnaast is een tabel opgenomen met projecten die onder het bestreffende programma "hangen".
Aan het einde van het programma is de "wat mag het kosten" vraag beantwoord. Op kostensoortniveau worden de baten en de lasten gepresenteerd.

In dit vervolgonderzoek worden niet alle programma's inclusief beleidsvelden beoordeeld. In ieder geval worden minstens 2 beleidsvelden per programma beoordeeld en becommentarieerd.

Programma Bestuurlijke pijler
Het kerndoel van deze pijler is: "Bestuurskracht" en is ingedeeld in 4 beleidsvelden: communicatie en interactie, samenwerking, dienstverlening en integrale veiligheid. Het streven van de gemeente is er op gericht alle gemeentelijke opgaven zo adequaat mogelijk uit te voeren en in de maatschappelijke en bestuurlijke context de juiste verbindingen aan te gaan.

Beleidsveld Communicatie en interactie
In de "wat willen we bereiken" vraag wordt op hoofdlijnen aangegeven wat de gemeente beoogt met dit thema. Bijvoorbeeld: bewoners moeten meer zeggenschap krijgen over hun leefomgeving en nemen daar meer verantwoordelijkheid voor of: burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven worden in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid.

In de "wat gaan we daarvoor doen" vraag wordt concreet aangegeven wat de beoogde prestaties zijn gekoppeld aan de "wat willen we bereiken" vraag. Met betrekking tot de zeggenschap over de leefomgeving wordt aangegeven dat er vijf wijkteams in stand worden gehouden. De nadruk komt wat meer te liggen op het bevorderen van de sociale cohesie in de wijk in plaats van het oplossen van fysieke knelpunten. Bewoners, zo wordt aangegeven, moeten zoveel mogelijk eigen verantwoordelijkheid nemen voor hun woon- en leefomgeving. De resultaten van deze beoogde prestatie wordt gemeten op basis van de resultaten van de Parkstadmonitor, onderdeel algemene kwaliteit woonomgeving en tevredenheid beheer en onderhoud. De resultaten moeten minimaal gelijk zijn aan de score van 2011. Ook wordt de prestatie beoordeeld op basis van de indicator sociale samenhang van het ministerie van binnenlandse zaken.

Met betrekking tot het betrekken van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven wordt in de "wat gaan we ervoor doen"vraag aangegeven dat interactief werken organisatiebreed wordt toegepast en dat het belang van interactie en samenwerking constant onder de aandacht worden gebracht. Dit kan naar de mening van de rekenkamercommissie veel concreter gedefinieerd worden. In de tabel "hoe meten wij of het beoogde resultaat is bereikt" zijn geen meetinstrumenten opgenomen. Niet duidelijk wordt dus hoe het beoogde resultaat gemeten wordt.

Beleidsveld Integrale veiligheid
Het integrale veiligheidsbeleid is erop gericht om de veiligheidssituatie te verbeteren. Het gaat niet alleen om de objectieve veiligheid maar met name ook om het subjectieve veiligheidsgevoel. Gericht op het verbeteren van het woon- en leefkwaliteit in de wijken en buurten en niet alleen buitenshuis maar ook wordt een sterke aanpak beoogd van huiselijk geweld.

In de "wat willen we bereiken" vraag wordt het maatschappelijke effect of beoogd resultaat weergegeven. Onder andere moet het veiligheidsgevoel vergroot worden, het aantal inbraken teruggebracht worden en de aanpak van huiselijk geweld versterkt worden. In de "wat gaan we daarvoor doen" vraag wordt concreet aangegeven wat de respectievelijke acties zijn om het beoogde resultaat of maatschappelijk effect te realiseren.
Het vergroten van het veiligheidsgevoel wil men bereiken door de infrastructuur voor regievoering en samenwerking op wijkniveau te verbeteren en een veiligheidsanalyse/wijkscan door te ontwikkelen. In 2012 vindt er een tussentijdse evaluatie plaats. Het terugdringen van het aantal inbraken wordt gerealiseerd door de integrale aanpak bij woninginbraak voort te zetten. Ook wordt het project vakantiemeldingen gecontinueerd. Het huiselijk geweld wordt aangepakt door maatregelen uit het plan van aanpak "huiselijk geweld" uit te voeren. De resultaten worden gemeten door middel van de Parkstadmonitor en het terugdringen van huiselijk geweld door middel van de politiemonitor. Niet duidelijk wordt wanneer de gemeente van mening is dat de uitgevoerde activiteiten geleid hebben tot het beoogde resultaat.

<u>Programma Sociale pijler</u>
Het kerndoel is: "Iedereen doet mee" en het programma is ingedeeld in 4 beleidsvelden: minima- en Wwb-beleid, Wet Sociale Werkvoorziening, participatie WMO en educatie en Schuldhulpverlening. Met "iedereen doet mee" wordt maatschappelijke participatie bedoeld. De gemeente vindt dit van essentieel belang om te komen tot een vitale en zelfredzame samenleving.

Beleidsveld Minima- en Wwb-beleid
In de "wat willen we bereiken" vraag wordt aangegeven dat deelname aan het maatschappelijke verkeer bevorderd moet worden voor mensen met een uitkering of een minimum inkomen. Ook wil de gemeente de drempel voor uitkerings-, premie- en minimaregelingen verlagen. In de "wat gaan we daarvoor doen" vraag wordt onder andere aangegeven dat de gemeente zich gaat richten, voor wat betreft de reïntegratie, op kansrijken en jongeren en dat er in het reïntegratieproces sterk wordt ingezet op een professionele diagnose. Naast deze "prestaties" wordt aangegeven dat klanten geactiveerd moeten worden door in de maatschappij te participeren. Er wordt echter niet duidelijk wat precies de prestaties zijn, deze zijn onvoldoende concreet uitgewerkt. Als meetindicatoren wordt genoemd de afname van het aantal uitkeringen en de toename van het aantal uitstromers. Ook het aantal aanvragen minimabeleid is een meet indicator. Bij hoeveel aanvragen de gemeente tevreden is, wordt ook hier niet duidelijk
Bij dit thema wordt ook een aantal risico's benoemd, met name de aangekondigde rijksbezuinigingen kunnen nog roet in het eten gooien.

Beleidsveld Schuldhulpverlening
Uitgangspunten van de gemeentelijke schuldhulpverlening zijn "het uitgaan van zelfredzaamheid en de eigen verantwoordelijkheid van de burger, in samenhang en integraal werken met samenwerkingspartners en de toetreding laagdrempelig maken/houden".
Er is volgens de programmabegroting maar een beoogd effect namelijk, mensen met schulden worden voldoende ondersteund om te kunnen participeren in de maatschappij. Om dit te realiseren worden in de "wat gaan we daarvoor doen" vraag een aantal prestaties benoemd. Onder andere het laagdrempelig bieden van (financieel, technische) ondersteuning. Ook het opstellen van een beleidsnota wordt genoemd als prestatie maar het opstellen van beleidsnota is volgens de rekenkamercommissie niet echt een succesindicator (maar een procesindicator). Het resultaat wordt gemeten door het aantal meldingen van mensen met vragen van financiële aard of mensen met problematische schulden. Ook hier is niet aangegeven wat de kwantitatieve targets zijn.

<u>Programma Ruimtelijke pijler</u>
Het kerndoel is: "Aantrekkelijke leefomgeving, voor huidige en toekomstige inwoners". De beleidsvelden die benoemd worden zijn: ruimtelijk beleid en volkshuisvesting en milieu, verkeer en openbare ruimte. Verondersteld wordt dat door de effecten van de bevolkingskrimp het nodig is om in sommige wijken in de komende 15 – 20 jaar vergaande maatregelen te treffen om de leefomgeving aantrekkelijk te houden of te verbeteren, bijvoorbeeld door integrale gebiedsontwikkeling. Ook is er aandacht in dit programma voor de gezondheid en veiligheid van bewoners en wordt gestreefd naar een goede bereikbaarheid van de woningen en voorzieningen.

Beleidsveld ruimtelijk beleid en volkshuisvesting.
Het creëren van een aantrekkelijke leefomgeving staat voorop. Het aanpassen van de woningvoorraad aan de toekomstige woningbehoeften heeft de hoogste prioriteit. De gemeentelijke structuurvisie zal leidend zijn. In de inleiding van dit beleidsthema staat een groot aantal kaderstellende nota's opgenomen van het Provinciaal Omgevingsplan tot de beleidsnotitie dakkapellen.

Er is een viertal maatschappelijke effecten/beoogde resultaten benoemd. Het verbeteren van de leefbaarheid en de veiligheid, het ontwikkelen van een woningvoorraad die aansluit op behoefte, het erop toezien dat de bebouwde als onbebouwde omgeving voldoet aan de kwaliteitsnormen en het terugdringen van de leegstand tot 2 procent. Prima output indicator! De prestaties die men daartoe wil verrichten zijn onder andere een evaluatie van de structuurvisie met specifieke aandacht voor het terugbrengen van de bouwcapaciteit, het uitvoeren van een meerjarenprogramma bestemmingsplannen waarbij de plancapaciteit voor wonen wordt herzien of teruggebracht. Ook wordt er een geactualiseerde welstandsnota toegepast en wordt een bestemmingsplan beschermde gezichten opgesteld. Naar de mening van de rekenkamercommissie zijn dit input (of proces) indicatoren waarvan onvoldoende duidelijk is of die ook daadwerkelijk leiden tot het beoogde resultaat, waarbij ook nog opgemerkt moet worden dat het resultaat veelal niet SMART gedefinieerd is. De resultaten meet men op basis van de Parkstadmonitor, de cijfers van het nieuwbouwprogramma en sloopprogramma en het % leegstaande panden. Ook hier is er onvoldoende

causaliteit tussen prestaties en effecten en worden geen SMART doelstellingen geformuleerd.

Beleidsveld Milieu, verkeer en openbare ruimte.
Belangrijke ontwikkelingen ten aanzien van dit thema zijn de ontwikkeling van een regionale hoofdinfrastructuur (Binnen- en Buitenring), het versterken van het openbaar vervoer, de aanleg van een goed fietsnetwerk en het investering in een goede basisverkeersveiligheid. Ook wil de gemeente investeren in de kwaliteit van lucht, water en bodem en dient geluid en omgevingslawaai binnen aanvaardbare grenzen te blijven. Ook bij dit thema staat een aantal kaderstellende nota's genoemd.

Er worden bij dit thema maar liefst 10 beoogde resultaten of maatschappelijke effecten benoemd. Het voorkomen dat inwoners worden blootgesteld aan onaanvaardbare niveaus van geluids- of omgevingsoverlast. Men beoogt een toenemende bewustwording en gebruik van duurzame energiebesparings-mogelijkheden en wil men goede bereikbaarheid te voet, per fiets met de auto en openbaar vervoer vanuit de woning naar alle gewenste bestemmingen. Een helder regionale ringwegenstructuur met goede oriëntatiemogelijkheden voor automobilisten moet ertoe bijdragen dat niet noodzakelijk verkeer via het bovenlokale wegennet wordt afgewikkeld. Om de 10 effecten/resultaten te realiseren, zijn een zevental prestaties benoemd. Het vaststellen van een milieuprogramma, het uitvoeren van het MIP openbare ruimte, het opstellen van groenstructuurplannen opstellenen het realiseren van een op verkeersaantrekkende functies afgestemd wegennetwerk. Ook bij deze gedefinieerde prestaties is onvoldoende duidelijk wat de samenhang is en voorts zijn de resultaten niet SMART geformuleerd.

Het meten of het beoogde resultaat wel wordt bereikt, wordt afgeleid van de landelijke grenswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof, een percentage van het totale volume aan afval wordt gescheiden en een oordeel over leefbaarheid en veiligheid. Een goed voorbeeld van SMART geformuleerde prestaties. Daarnaast zijn er nog metingen ten aanzien van het aantal verkeersintensiteiten en het aantal verkeersslachtoffers.

<u>Programma Economische pijler</u>
Het kerndoel is: "Bestaande werkgelegenheid behouden en uitbreiden". Dit als antwoord op de krimp en het participatievraagstuk. De bestaande werkgelegenheid is onvoldoende om in de behoefte aan werk voor de eigen bevolking te voorzien. Aangegeven wordt dat het belangrijk is om in regionaal verband gezamenlijk in te zetten op economische structuurversterking.
De beleidsvelden zijn: werk, bedrijventerreinen, centrumontwikkelingen en recreatie en ontwikkeling.

Beleidsveld Werk.
Het beleid richt zich op het scheppen van een gezond ondernemers- en vestigingsklimaat waardoor een betere afstemming kan plaatsvinden tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Er is een aantal kaderstellende nota's opgenomen die met name het regionale beleid van Parkstad omvat. Er worden bij dit beleidsveld 5 maatschappelijke effecten/beoogde resultaten omschreven. Brunssum wil een aantrekkelijke gemeente zijn om in te werken, er moet sprake zijn van een goed ondernemers- en vestigingsklimaat. Ook wil

de gemeente voldoende passende werkgelegenheid voor de beroepsbevolking en worden lokale en regionale werkgevers optimaal voorzien in hun behoefte aan personeel. In de beschrijving van dit beleidsveld worden veel "zachte" doelen geformuleerd (optimaal, zoveel mogelijk etc.) waardoor niet duidelijk wordt wanneer de gemeente vindt dat ze succesvol is geweest.

Als prestaties om de effecten/resultaten te realiseren noemt de gemeente het stimuleren van startende ondernemers door actieve begeleiding, het stimuleren van activiteiten die bijdragen aan de economische ontwikkeling en onder andere het voeren van een actief promotie- en acquisitiebeleid in Parkstad en via de citymanager. Het aantal startende ondernemers en het saldo verplaatsingen/vestigingen is een graadmeter voor gerealiseerde resultaten. Deze prestaties zijn onvoldoende SMART.

Beleidsveld Recreatie en toerisme
Recreatie en toerisme wordt als belangrijke sector voor de werkgelegenheid gezien. Er worden gunstige effecten verwacht door het uitvoeren van het Parkstad Limburg Uitvoeringsprogramma Toerisme 2014 – 2015 en het gemeentelijke uitvoeringsprogramma "Brunssum laat je genieten". Naast deze programma's is nog een aantal andere kaderstellende nota's opgenomen die relevant zijn voor het uitvoeren van dit beleidsveld.
De beoogde resultaten hebben voornamelijk te maken van het fysiek ontwikkelen van nieuwe initiatieven en het realiseren van nieuwe bedrijvigheid in de toeristische/recreatieve sector. Bijvoorbeeld in de vorm van een vestigingslocatie aan de Oostkant van Brunssum, het toeristisch avonturenpark Nature Wonder World zal centraal in het gebied Oostflank gelegen zijn. Maar ook vormgeven van het Schutterspark en het toevoegen van de Brunssummerheide als een cluster van "leisurering". Voorts is er gerichte communicatie op de website over alle activiteiten van ondernemers en verenigingen die geraadpleegd kunnen worden door burgers en toeristen.
In de "wat gaan we ervoor doen" paragraaf wordt een aantal concrete acties benoemd die moeten leiden tot beoogde resultaten. Voor de lezer is er een duidelijk causaal verband tussen de doelen en de te leveren prestaties. Door het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen en toename van aantal bezoekers te meten of de omvang van de toeristen belasting en recreatieve bestedingen te beoordelen, wil men het succes van de inspanningen meten. Het is jammer dat ook hier niet aangegeven wordt wat de concrete toename van arbeidsplaatsen of aantal bezoekers moet zijn.

<u>Programma Maatschappelijke pijler</u>
Het kerndoel is: "Ontplooiing". Of het nu gaat om jongeren of senioren, werkzoekenden of mensen met een baan, autochtonen of allochtonen, etc. Het gaat om de persoonlijke ontwikkeling en een zinvolle invulling van hun leven. Brunssum wil de eigen verantwoordelijkheid voor maatschappelijke participatie stimuleren en faciliteren, ook voelt de gemeente zich verantwoordelijk voor goede onderwijs- en wijkvoorzieningen en voor een sluitende aanpak bij opvoeden en opgroeien.
De beleidsvelden zijn: cultuur en sport, wijkvoorzieningen, zorg en gezondheid, jeugd en onderwijs, integratie.

Beleidsveld Cultuur en sport.
Brunssum telt inmiddels talrijke verenigingen die actief zijn op het gebied van sport en cultuur. Brunssum wil zich met name richten op het versterken van de inzet van vrijwilligers en het bevorderen van deelname van jongeren en senioren aan verenigingsactiviteiten. In cultureel opzicht wil de gemeente zich (onder andere) als dansstad profileren.
Graag wil de gemeente zich ontplooien op het gebied van muziek, dans en cultuur. Maar ook op het gebied van sport, het sportbeleid dient afgestemd te zijn op de behoeftes en interesses van sportbeoefenaars. Ook is een beoogd resultaat opgenomen met betrekking tot de inzet van vrijwilligers, al dan niet in verenigingsverband bij activiteiten op het gebied van muziek, dans, cultuur en sport. De volgende prestaties wil men leveren om deze effecten/resultaten te realiseren. Het vertrekken van subsidie aan de Muziekschool, het organiseren van twee kermissen en andere evenementen. Het verstrekken van subsidies aan sportverenigingen en het beheren/exploiteren van sportaccommodaties tegen redelijke tarieven. Ook wil men de vrijwilligerscentrale subsidiëren. De resultaten worden gemeten door de indicatoren: het aantal leden SMK en van verenigingen, het aantal evenementenvergunningen en het opleveren van het uitvoeringsprogramma cultuur.

Beleidsveld Integratie
Brunssum wil de integratie bevorderen van Brunssumse burgers van niet-Nederlandse afkomst. Dat gebeurt door het ondersteunen bij en aanbieden van passende inburgeringtrajecten. Eigen verantwoordelijkheid staat centraal. Het resultaat van dit beleidsveld is dat alle inwoners van niet-Nederlandse afkomst het inburgeringexamen met succes afronden. De prestatie die dat moet ondersteunen is dat de inburgeringsplichtige ondersteund wordt bij het vinden van een passend inburgeringtraject. Onvoldoende duidelijk wordt hoe de gemeente gaat faciliteren. Prestatie-indicator is het aantal mensen dat het inburgeringtraject positief heeft afgerond.

2.1.1.1. Algemene conclusies programmabegroting 2012

De Rekenkamercommissie staat positief tegenover de opzet van een consequente doorvertaling van raadsprogramma naar collegeprogramma, en vandaar naar de programmabegroting, wel wordt geadviseerd duidelijk te maken wat de onderliggende onderbouwing is bij de keuzes van beleidsvelden. De programma's en beleidsvelden worden toegelicht en duidelijk wordt wat de speerpunten van beleid zijn. Ook positief is dat structureel per programma wordt aangegeven wat de kaderstellende nota's zijn, deze kaderstellende nota's dragen bij om de context van het beleidsveld nadrukkelijk(er) te duiden. Het opnemen van een risicoparagraaf per programma/beleidsveld is positief alhoewel deze risico's wel wat concreter uitgewerkt mogen worden.

In de inleiding van de programmabegroting 2012 wordt aangegeven dat er een eerste aanzet is gemaakt om kengetallen, indicatoren en risico's aan te geven. Helaas moet de rekenkamercommissie constateren dat de gemeente er nog niet in is geslaagd om een programmabegroting op te stellen op basis waarvan duidelijk wordt hoe de ambities gerealiseerd gaan worden. De opzet van de begroting is prima maar de uitwerking en invulling laat te wensen over,

ondanks het feit dat dit een eerste begroting is in de nieuwe opzet, is het naar de mening van de rekenkamercommissie jammer dat er zo weinig progressie is gemaakt met name voor wat betreft het concreet definiëren van succesfactoren. Op de plaats waar SMART geformuleerde indicatoren worden verwacht, staan veelal woorden als "voldoende passend, optimaal, zoveel mogelijk etc.". Bij het formuleren van effecten of resultaten moet duidelijk zijn wanneer de gemeente succesvol is in het implementeren van prestaties, de causaliteit tussen acties en effecten/resultaten ontbreekt veelal.

Ambtelijk wordt aangegeven dat een zogenaamde productbegroting (of productbladen) als onderlegger dient voor de programmabegroting. Deze productbegroting die de rekenkamercommissie marginaal beoordeeld heeft, sluit echter onvoldoende aan op de programmabegroting en de onderliggende beleidsvelden. De indeling van de productbegroting is nog gebaseerd op de oude indeling van de programmabegroting. Ondanks de aanwezigheid van een conversietabel is de samenhang tussen producten, programma's en beleidsvelden onvoldoende aanwezig en zijn de in de programmabegroting benoemde effecten/resultaten of prestaties ook in de productenbegroting onvoldoende concreet gemaakt.

2.1.2. Projecten

De rekenkamercommissie heeft in het kader van dit follow up onderzoek geen specifiek onderzoek gedaan naar informatievoorziening rondom projecten. In 2010 heeft de rekenkamercommissie een onderzoek gedaan naar het Centrumplan Brunssum (Complexe besluitvormingsprocessen trechteren, september 2010). Verwezen wordt naar de aanbevelingen terzake in dit rapport.

2.1.3. De programmarapportages

Ten behoeve van dit follow up onderzoek is één programmarapportage beoordeeld, de tweede programmarapportage 2011. Het betreft een programmarapportage nieuwe stijl die vanaf 2012 verder doorontwikkeld moet worden op basis van de nieuwe begroting 2012. Aangegeven wordt dat deze eerste rapportage nieuwe stijl nog erg financieel getint is. De rekenkamercommissie constateert dat de voortgang van de progamma's niet inhoudelijk wordt toegelicht. Feitelijk wordt alleen de begrotingswijziging toegelicht maar wat de stand van zaken is met betrekking tot de gestelde ambities wordt, op basis van deze programmarapportage niet duidelijk. Op basis van de opmerkingen die de rekenkamercommissie maakt over de programmabegroting 2012 wordt verondersteld dat de programmarapportages in 2012 onvoldoende de stand van zaken kunnen weergeven, althans niet op basis van SMART gedefinieerde doelen en effecten.

Voorts hebben we begrepen dat er intern een discussie gevoerd wordt of de programmarapportages alleen afwijkingen moeten signaleren of ook een inhoudelijke analyse moeten omvatten van de voortgang van alle programma's/beleidsvelden. Uit de ambtelijke reactie hebben wij begrepen dat het college inmiddels besloten heeft de rapportage te ontwikkelen in de vorm van een afwijkingenrapportage. De rekenkamercommissie vindt het echter te vroeg om in deze fase van de organisatieontwikkeling alleen maar te

rapporteren over afwijkingen. In onderstaand kader formuleren wij dan ook een advies dat afwijkt van het inmiddels genomen besluit..

2.1.3.1. Algemene conclusies 2e programmarapportage 2011

De aanbevelingen die in het rapport van 2008 zijn geformuleerd ten aanzien van de programmarapportages zijn onverminderd van toepassing. De huidige programmarapportage is een toelichting op de begrotingswijziging en gaat niet in op de stand van zaken ten aanzien van de gestelde ambities in de programmabegroting.

Voortgang- of afwijkingenrapportage
Wij geven in overweging om de gemeenteraad vooralsnog te informeren over de voorgang van alle programma's/beleidsvelden. Er dient echter wel een juiste balans gevonden te worden omdat te veel informatie leidt tot informatiemoeheid en (een negatieve) invloed heeft op de controlerende en kaderstellende taak (onvoldoende aggregatieniveau). Te weinig informatie leidt tot onvolledigheid waardoor niet wordt voldaan aan de actieve informatieplicht. Na een jaar "oefenen" kan de raad zelf evalueren en eventueel besluiten over te gaan naar rapportages op hoofdlijnen en op basis van afwijkingen.

2.1.4. Beantwoording artikel 43 vragen

De passieve informatieplicht houdt in dat het college van B&W de gemeenteraad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen geeft (tenzij in strijd met het openbare belang). In het reglement van orde is vanaf artikel 43 geregeld dat de gemeenteraad vragen kan stellen en dat deze zo spoedig mogelijk of in ieder geval binnen dertig dagen beantwoord zijn. In het oorspronkelijke onderzoek hebben we de tijdigheid van beantwoording beoordeeld over de 1ste helft van 2007. In die periode zijn 27 vragen gesteld. 60% van de gestelde vragen werden niet tijdig, dus binnen 30 dagen beantwoord, ook werd er niet structureel een tussenbericht verstuurd indien niet binnen de gestelde termijn de vragen beantwoord konden worden.

In dit vervolgonderzoek hebben we de tijdigheid van de beantwoording van de gestelde vragen in het jaar 2011 beoordeeld. In die periode zijn 45 vragen gesteld (bron: website gemeente Brunssum).

De bevindingen ten aanzien van die 45 gestelde vragen zijn als volgt:

- 17 brieven zijn tijdig, binnen 30 dagen afgedaan
- 7 brieven zijn beantwoord na 30 dagen maar is tijdig binnen 30 dagen een tussenbericht verstuurd
- 21 brieven zijn afgehandeld na 30 dagen en is ook geen tussenbericht verstuurd.

Van de 45 gestelde vragen zijn er 21 niet tijdig, dus binnen 30 dagen beantwoord, dat is 47%. De gemiddelde termijn van beantwoording van deze te laat beantwoorde brieven (zonder tussenbericht) is 44 dagen. In 2008 (over 1e helft 2007) was dat nog 41,5 dag. 17 van de 45 brieven is tijdig beantwoord (38%) en van 7 brieven die niet tijdig beantwoord konden worden, is een tussenbericht verstuurd (15%).

De score is ten opzichte van het onderzoek in 2008 verbeterd, toen werd 60% van de gestelde vragen niet tijdig beantwoord.

2.1.4.1. Algemene conclusies met betrekking tot art 43 vragen

De tijdigheid van de beantwoording is ten opzichte van het onderzoek in 2008 slechts beperkt verbeterd. In 2011 is 47% (2008: 60%) van de ingediende vragen niet tijdig beantwoord, dit is een verbetering ten opzichte van 2008. Meer dan de helft wordt wel op tijd beantwoord of wordt de termijn overschreden maar wordt er een tussenbericht verstuurd. De gemeente moet er echter naar streven om alle ingediende vragen op tijd te benantwoorden of in ieder geval een tussenbericht te versturen. De gemiddelde termijn van afhandeling van te laat beantwoorde brieven is ten opzichte van 2008 toegenomen, van 41,5 dagen tot 44 dagen.

2.2. Oordeel/aanbevelingen

De rekenkamercommissie heeft kennis genomen van de vele inspanningen die verricht worden op de beleidscyclus te optimaliseren, zo heeft er in 2011 een evaluatie plaatsgevonden op basis waarvan de beleidscyclus 2012 aanzienlijk verbeterd zou moeten zijn. Helaas moet de rekenkamercommissie Brunssum constateren dat er ten opzichte van 2007 onvoldoende progressie is gemaakt met betrekking tot de beleidscyclus. De rekenkamercommissie is van mening dat het uitstellen en / of temporiseren van verbetermaatregelen zelfs kan leiden tot een kwalitatieve achteruitgang. Nog steeds wordt aangegeven (in de voorjaarsnota 2011, de 2e voortgangsrapportage 2011 en de programmabegroting 2012) dat er sprake is van een doorontwikkeling of dat er gewerkt wordt aan een verdere verbetering van de P&C cyclus. Dit was in 2007 echter ook al aan de orde. De toenmalige rekeningcommissie heeft aanbevelingen gedaan met betrekking tot de programmarekening 2006. Deze aanbevelingen waren vergelijkbaar met de aanbevelingen die de rekenkamercommissie heeft gemaakt in haar rapport van 2008. Ook was er in 2007 sprake van een regiegroep die reeds in 2003 binnen de gemeente Brunssum in het leven geroepen was en die aanbevelingen van de rekeningcommissie en rekenkamercommissie verder ging uitwerken. Het college heeft in 2008 ingestemd met de aanbevelingen van de rekenkamercommissie en gaven toen aan dat reeds een aantal zaken waren of werden opgepakt. Wij adviseren de raad om het college opdracht te verstrekken om de aanbevelingen van de rekenkamercommissie nadrukkelijk(er) op te pakken. Het ontwikkelen van een nieuwe toekomstvisie is een natuurlijk moment om ook ten aanzien van de P&C een kwaliteitsslag te maken. Ook ambtelijk wordt aangegeven dat feitelijk pas medio 2010 gestart is met een "intensieve interactieve en samenhangende verbeteraanpak nadat eerst over een aantal jaren op een gefragmenteerde wijze gewerkt is aan verbeteringen"(uit ambtelijke reactie). De rekenkamercommissie constateert (ondanks de kritiek) dat de gemeente Brunssum het optimaliseren van de P&C cyclus heel serieus neemt waarbij de juiste stappen doorlopen worden. Ambtelijk wordt echter aangegeven dat de aanvankelijke intentie om in de begroting 2013 wederom een kwaliteitsslag door te voeren voor een deel teniet is gedaan door de extra aandacht in 2012 voor vooral de bezuinigingsoperatie 2013 en volgende jaren.

De in de programmabegroting 2012 toegelichte opzet en indeling (aansturingstructuur) van de programmabegroting is een prima raamwerk waarin ook de aanbevelingen van de rekenkamercommissie voldoende ingebed kunnen worden. Positief is dat de budgethouders een trainingsprogramma (incompany) "meetbaar volgen van beleid" volgen waarbij er ten aanzien van de programmabegroting 2013 een verbeterslag verwacht wordt.

Ook het tijdig beantwoorden van artikel 43 vragen blijft een aandachtspunt, 47% van de in 2011 gestelde vragen zijn niet op tijd beantwoord. Wij blijven bij ons advies uit 2008 om de gestelde termijnen te handhaven en verantwoordelijken hierop aan te spreken. Overigens is het percentage tijdig afgehandelde brieven in 2012 aanzienlijk verbeterd. In de ambtelijke reactie op deze rekenkamerbrief is aangegeven dat in het werkproces begin 2012 een aantal verbeteringen is doorgevoerd.

DEEL 2: Toekomstvisie Brunssum

3. Inleiding

Eind 2011 heeft de raad besloten om een strategische visie te ontwikkelen. Het huidige visie document heeft een werkingsduur tot 2015 maar in het raadsprogramma 2010-2014 is aangegeven dat waarde wordt gehecht aan een geactualiseerde toekomstvisie. De noodzaak van het opstellen van een nieuwe strategische toekomstvisie kwam ook naar voren in het verslag van de Visitatiecommissie Bestuurskracht Gemeenten 2008 (3 december 2008). Het bureau E,til is gevraagd de gemeente te ondersteunen bij het ontwikkelen van een nieuw visiedocument. Aan de Rekenkamercommissie Brunssum is gevraagd om aanvullend aan het follow up onderzoek met betrekking tot de tijdigheid en relevantie van informatievoorziening aan de raad (zie deel 1), ook een aantal aanbevelingen te formuleren, in het licht van het follow up onderzoek, met betrekking tot het operationaliseren van de nieuwe strategische visie in de programmabegroting. De rekenkamercommissie zal geen oordeel uitspreken over het visiedocument als zodanig. Het beoordeelde visiedocument betreft de conceptversie van 8 juni.[1]

3.1. Proces

E,til heeft 3 fases onderscheiden om te komen tot een visiedocument.

- fase 1, het vergaren van informatie (feiten en thema's)
- fase 2, het ontwikkelen en bespreken van scenario's
- fase 3, het uitwerken van een voorkeursscenario

In fase 1 is het huidig gemeentelijk en regionaal beleid doorgenomen en is de gemeente doorgelicht op verschillende domeinen zoals bevolking, wonen en economie en arbeidsmarkt. Ook zijn diverse stakeholders geïnterviewd over actuele thema's. De resultaten zijn besproken in een werkconferentie met college en gemeenteraad en vervolgens geclusterd in thema's vertaald naar een sterkte-zwakte analyse. In fase 2 zijn alle inzichten samengebracht in drie conceptscenario's. Deze conceptscenario's zijn uitgediept in 3 sessies met onder andere het managementteam, college en gemeenteraad. Mede op basis van een publieksenquête is ook nog een sessie geweest met burgers en ondernemers op basis waarvan een aantal dilemma's werden bediscussieerd. In fase 3 is het voorkeursscenario bepaald. Dit voorkeursscenario is uitgewerkt voor de domeinen Wonen, Fysiek, Economie, Sociaal en Organisatie. Dit resultaat is besproken in de werkgroep en voorgelegd aan het Presidium, MT en college. De strategische visie wordt vastgesteld door de raad in het najaar van 2012 (zie ook voetnoot 1).

[1] De RKC heeft inmiddels vernomen dat opdracht is gegeven om het visiedocument deels te herschrijven. Er wordt onvoldoende richting gegeven aan de toekomstige koers van de gemeente Brunssum. Voorts is gebleken dat het college nog een stap wil toevoegen, namelijk het betrekken van leerlingen van het Romboutscollege bij de uitwerking van de strategische visie.

3.2. Uitwerking

Binnen de genoemde domeinen worden de strategische keuzes en doelstellingen uitgewerkt. Per domein wordt aangegeven wat het uiteindelijke maatschappelijke effect moet zijn van de strategische keuzes.
De beoogde effecten zijn per domein als volgt.

Wonen:	Het realiseren en behouden van een prettig en groen woonklimaat.
Sociaal:	Iedereen die mee wil doen doet ook mee
Fysiek:	Focus op aantrekkelijke woonomgeving, goede verbindingen en veiligheid, regelarm op het gebied van ruimtelijke ordening.
Economie:	Een speerpunt van ons economische beleid is het begeleiden naar werk van mensen die werk zoeken. Economische ambities bouwen voort op wat we te bieden hebben, ook in Parkstadverband. De Oostflank geeft mogelijkheden voor economische ontwikkeling.
Organisatie:	Wij werken vraaggericht en worden actief waar dat nodig is. We selecteren, faciliteren en trainen onze medewerkers en bestuurders om hun werk zo goed mogelijk te kunnen doen.

Per domein worden vervolgens de afgeleide doelstellingen geïnventariseerd. Bijvoorbeeld bij wonen wordt aangegeven dat de bestaande woningbouw en –verbeteringsplannen doorgezet moeten worden als de conjunctuur dat toelaat.

Op 14 juni 2012 heeft een raadsconferentie plaatsgevonden op basis waarvan prioriteiten zijn toegekend aan een aantal doelstellingen. Er zijn 8 doelen geprioriteerd. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens aangegeven hoe de woorden omgezet kunnen worden in daden. De volgende instrumenten worden genoemd.

- Voeren van een kerntakendiscussie (wat doet de gemeente wel en wat niet en wat mag er van burgers, organisaties en bedrijven verwacht worden)
- Visie op strategische samenwerking (er is sprake van een aantal gemeentegrens overstijgende beleidsterreinen)
- Invoeren dienstverleningsconcept (bijvoorbeeld een “Klant Contact Centrum)”
- Invoeren sturings-, monitoring- en evaluatie-instrumenten (bijvoorbeeld een relatie leggen tussen grote projecten en de strategische visie)
- Aanpassen van de begrotingscyclus (wordt niet nodig geacht).

Vervolgens is de strategische visie afgestemd met het huidige beleid en geïnventariseerd of beleidsuitspraken uit het verleden eventueel strijdig zijn met de nieuwe visie.

Het rapport van E,til sluit af met een resumé: “aan de slag met het realiseren van de visie”. In dit resumé wordt aangegeven dat de beleidsruimte van een gemeente beperkt is vanwege overstijgende wet en regelgeving (Brussel, nationaal, provincie) maar ook dat zoveel mogelijk aangesloten moet worden bij bestaand beleid. De betrouwbaarheid als gemeentelijke overheid moet

geborgd zijn. Een tweede knelpunt dat wordt aangegeven in het resumé is de onzekerheid in het huidige nationale politieke klimaat, maar ook op Europees niveau. Echter, al deze beperkingen en onzekerheden maakt volgens de auteurs van het rapport een visie op de langere termijn niet overbodig. Zij geven aan dat er voortdurend keuzes moeten worden gemaakt die consequenties hebben voor de lange termijn. Periodiek zal dus moeten worden nagedacht met alle stakeholders over de toekomst van Brunssum.

3.3. Visie op operationaliseren van de strategische visie

De rekenkamercommissie Brunssum spreekt geen oordeel uit over de kwaliteit van de inhoudelijke keuzes die zijn gemaakt, wel spreekt ze haar waardering uit voor de zorgvuldigheid van het proces waarmee de strategische visie is ontwikkeld, met betrokkenheid van veel stakeholders en op basis van een gestructureerde aanpak waarbij nadrukkelijk is gekeken naar sterktes, zwaktes maar ook actuele ontwikkelingen en wensen vanuit de raad. De rekenkamercommissie beperkt zich tot het doen van een aantal aanbevelingen met betrekking tot het optimaliseren van het proces en het operationaliseren van de strategische keuzes.

3.3.1. Transitie

Door de auteurs is een inventarisatie gemaakt van het huidige beleid en afgestemd met de keuzes die gemaakt worden in het visie document. Door de rekenkamercommissie wordt aanbevolen de transitie van “oud” naar “nieuw” serieus vorm te geven. Dit zou kunnen in de vorm van een transitiedocument waarbij enerzijds uitgewerkt wordt de transitie van oude beleidskeuzes naar nieuwe beleidskeuzes en anderzijds een uitwerking van de transitie van de “staande” organisatie naar een ”flexibele” organisatie die ook in staat is om, zoals de auteurs schrijven, “voortdurend keuzes te maken die consequenties hebben op langere termijn”. Er worden keuzes gemaakt die naar de mening van de rekenkamercommissie ingrijpen op de werkwijze van de ambtelijke organisatie, bijvoorbeeld het inrichten van een klantcontactcentrum en het ruimte geven aan het “zelforganiserend” vermogen van burgers zijn veranderingen waarbij de rekenkamercommissie het noodzakelijk acht om het competentieprofiel van de ambtenaar te actualiseren. Daarnaast is het in het kader van de betrouwbare overheid van belang om de oude beleidsperiode goed af te ronden maar ook de strategische doelen uit “een expeditie naar 2015” of het raadsprogramma 2010-2014 “Samen daadkrachtig voorruit” te evalueren en op basis van een verantwoordingsdocument uit te leggen wat gerealiseerd is en welke keuzes in de nieuwe strategische visie gemaakt worden. De rekenkamercommissie veronderstelt dat de burger maar ook de ondernemers en andere stakeholders dit zullen waarderen.

De transitie richt zich dus voornamelijk op de afstemming tussen oud en nieuw beleid en het voorbereiden van de organisatie op veranderingen vanwege de strategische visie.

3.3.2. Van statisch naar dynamisch

De reikwijdte van de strategische visie is 12 jaar. Overbodig om te melden dat er veel kan veranderen in die 12 jaar. Zeker de huidige ontwikkelingen vragen

om een flexibele organisatie maar ook een bestuur dat in staat is om veranderingen in de context te herkennen en gemaakte beleidsmatige keuzes te heroverwegen. Dit vraagt inzicht, expertise maar ook leiderschap. Grote maatschappelijke vraagstukken zijn aan de orde van de dag, jeugdzorg, de WSW maar ook de voortdurende financiële crisis die zich alleen maar lijkt te verergeren. In het visiedocument wordt aangegeven dat een van de instrumenten om "woorden om te kunnen zetten in daden" het uitvoeren van een kerntakendiscussie is. Een kerntakendiscussie resulteert in een visie op wat een gemeente wel of niet doet en wat van de omgeving/stakeholders verwacht mag worden. Uit het visiedocument blijkt dat de raad van Brunssum ervoor gekozen heeft samen met burgers, instellingen en marktpartijen kritisch na te denken over het takenpakket van de gemeente. Door de rekenkamercommissie wordt verondersteld dat hiermee een werkvorm wordt beoogd voor de kerntakendiscussie. De rekenkamercommissie is echter van mening dat een kerntakendiscussie de komende jaren onvoldoende meerwaarde oplevert. Het doorlopen proces om te komen tot de strategische visie 2012-2025 is volgens de rekenkamercommissie voldoende inhoudelijk geweest om vooralsnog vast te houden aan de prioriteiten die door de raad gesteld zijn. De komende jaren staan in het teken van krachtig anticiperen/reageren op de crisis maar ook op het vorm geven van de decentralisatie vanuit de rijksoverheid, de exogene factoren immers zijn niet stabiel en voorspelbaar. Dit vergt een bestuurlijk en ambtelijk apparaat dat gezamenlijk de uitdagingen aangaat en zich concentreert op de voortgang van de uitwerking van de gestelde prioriteiten.

Om gedurende de strategische beleidsperiode een continu proces op gang te brengen van het monitoren van de voortgang en het sturen op ontwikkelingen, adviseren wij jaarlijks een interactieve strategiesessie te organiseren waarbij de strategienota en de gestelde prioriteiten leidend zijn.

3.3.3. De beleidscyclus

In deel 1 van deze rekenkamerbrief hebben we aangegeven dat wij van mening zijn dat er ten opzichte van 2007 onvoldoende progressie is gemaakt met betrekking tot de beleidscyclus. De strategische visie 2012-2025 is bij uitstek hét moment om een kwaliteitsslag te maken. In deel 1 hebben we al de nodige aanbevelingen gedaan die uiteraard ook gelden voor het operationaliseren van de strategische visie in een nieuw raadprogramma en dus ook de programmabegrotingen van de komende jaren.

<u>Peilers versus domeinen</u>
De strategische keuzes worden geclusterd in 4 domeinen: Wonen, Sociaal, Fysiek en Economie. Als 5e domein is Organisatie toegevoegd maar met name bedoeld als een soort randvoorwaarde om de visie te concretiseren. In de huidige beleidscyclus wordt uitgegaan van de 5 peilers: Bestuurlijk, Ruimtelijk, Sociaal, Maatschappelijk en Economisch. Verondersteld wordt dat de nieuwe domeinen goed aansluiten op de huidige peilers waardoor het niet nodig wordt geacht om de begrotingssystematiek te wijzigen. Daar is de rekenkamercommissie het mee eens maar we zijn wel van mening dat er een "gap" is tussen de invulling van de oude en de nieuwe beleidsvelden. Dit verschil zit met name in de oude Bestuurlijke peiler en het nieuwe domein Organisatie en voorts wordt een aantal beleidsthema's uit de oude Maatschappelijke peiler gemist in het nieuwe Sociale domein. De oude

Bestuurlijke peiler ging onder andere in op de integrale veiligheid. Een visie op het integrale veiligheidsaspect zoals veiligheid in woon- en leef- en werkomgeving maar ook fysieke veiligheid wordt nog in enige mate gemist in een van de nieuwe domeinen. Ook een visie op sport en cultuur wordt gemist in de nieuwe opzet (oude Maatschappelijke peiler). Een aantal activiteiten is op termijn wellicht geen kernactiviteit meer. Desalniettemin lijkt het de rekenkamercommissie niet verstandig om daar nu al op vooruit te lopen en adviseren wij het verschil tussen oud en nieuw inzichtelijk te maken (zie ook hoofdstuk Transitie).

Operationaliseren in programmabegroting

In de oplegnotitie (startdocument strategische visie) gemeenteblad nr. 2011/79 wordt aangegeven dat E,til is gevraagd aanbevelingen te doen over het operationaliseren van de strategische visie. In de versie van 8 juni van het rapport is dit onderdeel echter niet uitgewerkt. Wellicht omdat wordt aangegeven dat de huidige begrotingssystematiek niet gewijzigd hoeft te worden. In de oplegnotitie wordt ook het "Plan, do, Check en act" principe uitgewerkt. Met dit principe wordt geborgd dat de uitwerking van concrete activiteiten gebaseerd is op de strategische visie maar ook dat de voortgang bewaakt wordt en tijdig bijgestuurd kan worden. De bestaande instrumenten van de gemeente Brunssum zijn voldoende adequaat om deze zogenaamde Deming cyclus te ondersteunen.

In het kader van het operationaliseren van de strategische visie wil de rekenkamercommissie graag de volgende aanbevelingen doen.

Een veel voorkomende norm met betrekking tot het stellen van beleidsdoelen is dat deze SMART moeten worden geformuleerd, dat wil zeggen Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijgebonden. Soms ook: AMORE (Ambitieus, Motiverend, Onderscheidend, Relevant en Echt) of MAGIE (Meetbaar, Acceptabel, Gecommuniceerd, Inspirerend, Engagerend). Dit zijn belangrijke normen, immers we willen wel meten in welke mate beleidsdoelen zijn bereikt. Is dat niet mogelijk dan kan er ook geen uitspraak worden gedaan over de effectiviteit van het beleid. Het liefst ook nog "evidence based" effectief. Bij het opstellen van een strategische visie is het aan te bevelen vooraf rekening te houden met deze normen. De visie zal immers vertaald moeten worden naar raadsprogramma's, kaderbrieven en programmabegrotingen op basis waarvan periodiek de voortgang gemeten en gerapporteerd wordt.

Wat zijn de meest voorkomende valkuilen bij het opstellen van (lange termijn) doelstellingen en het vertalen in korte termijn beleidsinstrumenten.

1. Het overall (vastgesteld) beleid ontbreekt
2. De vigerende kaderstellende stukken worden niet opgenomen
3. Er zijn geen effecten en of prestaties opgenomen
4. Er zijn geen indicatoren of streefcijfers opgenomen
5. Niet duidelijk is of de inzet van het beleidsinstrument succesvol is geweest.
6. Niet duidelijk is of de activiteiten bijdragen aan de beoogde resultaten
7. Er is geen tijdsreeks opgenomen
8. De causaliteit met andere programma's/beleidsvelden wordt gemist
9. Er is geen causaliteit tussen budget en beleid/activiteiten

10. Onvoldoende duidelijk wordt op welk aggregatie niveau de gemeenteraad het beleid/programma's autoriseert

De rekenkamercommissie is van mening dat de gemeente Brunssum met het ontwikkelen van een nieuwe strategische visie met name "valkuil" 1 en 2 heeft ondervangen. Met een beperkt aantal domeinen (4/5) autoriseert de gemeenteraad al op een acceptabel aggregatieniveau waardoor deze valkuil ook niet aan de orde is. Het is zijn met name de andere knelpunten die aandacht behoeven, zie in dat kader ook deel 1 van dit rapport. Een aantal van de knelpunten kan ondervangen worden door in de programmabegroting per programma een samenvattend schema op te nemen, bijvoorbeeld langs de volgende lijnen:

Domein: Sociaal: Iedereen die mee wil doen doet ook mee												
Strategische doelstelling: We bieden een vangnet voor inwoners die het echt niet zelf kunnen.												
Doelstellingen	**Historische – en streefcijfers (tussen haakjes: oorspronkelijke raming)**						**Activiteit**	**Kosten (tussen haakjes: oorspronkelijke raming)**				
	Indicator	***2013***	***2014***	***2015***	***2016***	***2017***		***2013***	***2014***	***2015***	***2016***	***2017***
Doelstelling 1	**Indicator 1.1**						**Activiteit 1.1**					
	Indicator 1.2						**Activiteit 1.2**					
	Indicator 1.3						**Activiteit 1.3**					
Doelstelling 2	**enz.**											

Met behulp van deze tabel wordt expliciet een verband gelegd tussen doelstellingen en activiteiten waarbij ten aanzien van de indicatoren waar mogelijk tijdreeksen en (meerjarige) streefcijfers worden opgenomen.

Verder is het onderscheid tussen kengetallen en (prestatie) indicatoren van belang. Onderstaand kader kan gebruikt worden voor de beeldvorming en de uitwerking in de beleidscyclus.

- Kengetal: Getal waarin omvang van verschijnsel wordt uitgedrukt. Voorbeelden zijn: aantal FTE, ziekteverzuim, aantal bijstandsgerechtigden, aantal m2 groen etc.
- Inputindicator: middelen die in proces worden gebruikt zoals capaciteit (uren), geld, machines (sneeuwschuivers, financiële pakket etc.)
- Procesindicator: informatie over werkprocessen (inspanning) aantal keren dat sneeuwschuiver uitrukt, aantal beschikbare uren voor een bepaald proces
- Outputindicator: geeft uitkomsten van het productieproces weer, zoals aantal leerlingen dat deelneemt aan alternatieve leertrajecten, aantal gerealiseerde inburgingstrajecten, aantal vrijwilligers etc.
- Effectindicator: Geeft weer tot welke effecten het productieproces heeft geleid, zoals: cliëntenbestand bijstand terugdringen met 5%, toename arbeidsmarkttoetreding als gevolg van scholingsactiviteiten met 10%, burgertevredenheidsindicatoren etc..

Zoals aangegeven is het opstellen van een strategische visie het juiste moment om ook ten aanzien van de planning en controlcyclus een kwaliteitsslag te maken. Veelal wordt echter verondersteld dat de beleidscyclus "iets" voor de ambtenaren of het college is, dit is een misvatting. Om de kaderstellende en de

controlerende taak van de gemeenteraad op een adequate wijze in te vullen, is een professionele planning en controlinstrumentarium noodzakelijk waarbij de gemeenteraad nadrukkelijk aan de knoppen kan/moet draaien.

In dat kader doet de rekenkamercommissie de aanbeveling om workshops te organiseren waarbij thema's als "Smart" vertalen maar ook de overige genoemde valkuilen nadrukkelijk aan de orde komen. De ambtenaren volgen (veelal) al trainingstrajecten maar het zou goed zijn als er gezamenlijke workshops worden georganiseerd waarbij naast raadsleden ook ambtenaren en collegeleden deelnemen waarbij niet de inhoud maar nadrukkelijk het proces leidend zal moeten zijn.

3.4. Aanbevelingen

Resumerend doen wij de volgende aanbevelingen.

Met betrekking tot de transitie.

- Ontwikkel een transitiedocument op basis waarvan de veranderingen vorm worden gegeven, maak onderscheid tussen:
    - de (bestuurlijke) transitie van oude beleidskeuzes naar nieuwe beleidskeuzes
        - waarbij op basis van een verantwoordingsdocument de "oude" periode wordt afgesloten en een brug te slaan naar de nieuwe beleidsperiode.
    - de (ambtelijke) transitie van de "staande" organisatie naar een "flexibele" organisatie
        - waarbij een nieuw competentieprofiel ontwikkeld kan worden (meer ondernemend en veranderingsgericht).

Met betrekking tot kerntakendiscussie en prioriteitstelling

- Heroverweeg het voornemen om een kerntakendiscussie te voeren. Wij adviseren de komende jaren vooral in te zetten op het uivoeren van de gestelde prioriteiten. Ook de decentralisaties vanuit de rijksoverheid vergen de nodige aanpassingen waarbij de omgevingsontwikkelingen niet stabiel en voorspelbaar zijn.
- Voorts adviseren wij om een continu proces opgang te brengen van het monitoren van de voortgang en het sturen op ontwikkelingen. Het jaarlijks organiseren van een interactieve strategiesessie waarbij de strategienota en de gestelde prioriteiten leidend zijn, kunnen dit proces ondersteunen.

Met betrekking tot de beleidscyclus

- Een aantal beleidsthema's uit de huidige peilers wordt gemist, wij adviseren de raad hier alert op te zijn.
- Besteed nadrukkelijk aandacht aan de genoemde knelpunten, geadviseerd wordt het opgenomen schema te gebruiken.
- Maak onderscheid tussen kengetallen en (prestatie) indicatoren
- Organiseer gezamenlijke workshops waarbij thema's als "Smart" vertalen maar ook de overige genoemde valkuilen nadrukkelijk aan de orde komen. Niet de inhoud maar nadrukkelijk het proces zal leidend moeten zijn in die workshops.